

Análise da Trajetória de (Re)Organização do Campo para Atendimento ao Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) a partir da Path Dependence: o caso de Gramado/RS

Autoria

Mariana Manfroi da Silva Bonotto - mariana.bonotto@ufrgs.br

Prog de Pós-Grad em Admin/Esc de Admin – PPGA/EA/UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

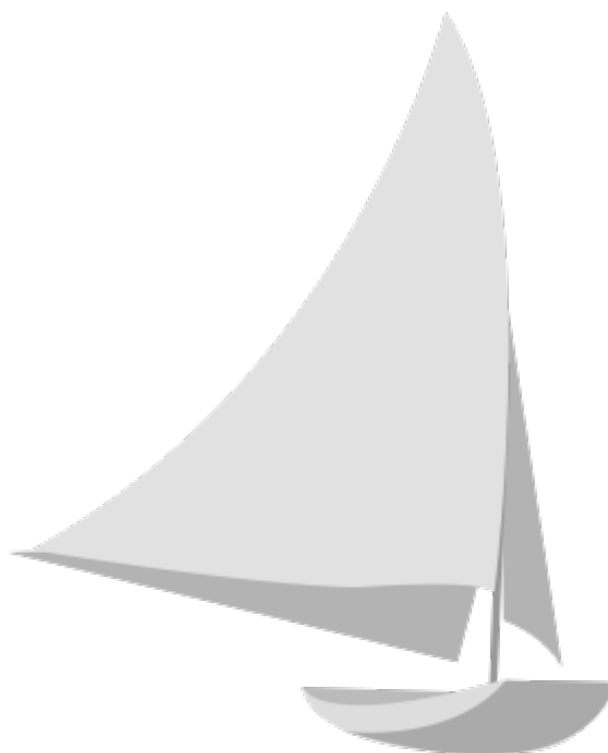
Eugenio Avila Pedrozo - eugenio.pedrozo@ufrgs.br

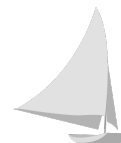
Prog de Pós-Grad em Admin Escola de Admin / UFRGS

outro/outro

Resumo

A partir da Lei 11.947/2009, quando a agricultura familiar passou a representar um importante eixo operacional do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), houve a necessidade dos municípios brasileiros (re)organizarem suas zonas rurais. Partindo da premissa que a experiência de um município pode auxiliar na condução do programa por outros, o objetivo desta pesquisa é investigar como procedeu a (re)organização do campo no município de Gramado. Partiu-se do entendimento do seu contexto histórico, identificou-se as ações disruptivas, pontuou-se os momentos críticos e os entraves do processo e os efeitos surgidos a partir da nova configuração do campo. Trata-se de um estudo de caso em que a path dependence conduziu a coleta dos dados. Pode-se inferir que a reorganização do campo ocorreu através de iniciativas de diferentes esferas institucionais e, apesar do processo apresentar alguns entraves, o PNAE desencadeou uma série de efeitos sociais relevantes no sentido do desenvolvimento sustentável local.





Análise da Trajetória de (Re)Organização do Campo para Atendimento ao Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) a partir da *Path Dependence*: o caso de Gramado/RS

Resumo

A partir da Lei 11.947/2009, quando a agricultura familiar passou a representar um importante eixo operacional do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), houve a necessidade dos municípios brasileiros (re)organizarem suas zonas rurais. Partindo da premissa que a experiência de um município pode auxiliar na condução do programa por outros, o objetivo desta pesquisa é investigar como procedeu a (re)organização do campo no município de Gramado. Partiu-se do entendimento do seu contexto histórico, identificou-se as ações disruptivas, pontuou-se os momentos críticos e os entraves do processo e os efeitos surgidos a partir da nova configuração do campo. Trata-se de um estudo de caso em que a *path dependence* conduziu a coleta dos dados. Pode-se inferir que a reorganização do campo ocorreu através de iniciativas de diferentes esferas institucionais e, apesar do processo apresentar alguns entraves, o PNAE desencadeou uma série de efeitos sociais relevantes no sentido do desenvolvimento sustentável local.

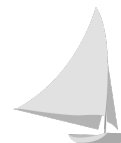
Palavras chave: Alimentação Escolar, Agricultura Familiar, Políticas Públicas, *Path Dependence*.

Introdução

Garantir a merenda escolar aos estudantes da rede pública brasileira é o foco principal do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que, com suas origens iniciais na década de 50, enfrentou desafios como a desnutrição e, mais recentemente, a obesidade e sobre peso na infância e adolescência. O programa representa a política pública de “maior longevidade do país na área de segurança alimentar e nutricional, sendo considerado um dos maiores, mais abrangentes e duradouros programas na área de alimentação escolar do mundo” (PEIXINHO, 2013, p. 910). Inserido na estratégia Fome Zero, o PNAE possui grande relevância devido ao seu amplo alcance, tanto pelo fato de envolver todos os municípios do Brasil, quanto pela enorme demanda de alimentos (SCHWARTZMAN et al, 2017). Referência no âmbito das Organizações das Nações Unidas (ONU/FAO), o programa recebeu do governo federal, em 2017, um investimento total de, aproximadamente, R\$ 4 bilhões de reais (FNDE, 2018a).

O fornecimento da alimentação escolar não significa, apenas, o cumprimento de metas calóricas por aluno no período em que se encontra no ambiente escolar, mas no âmbito do programa, características como: a preocupação com a qualidade e origem do alimento, a composição nutricional do cardápio elaborado por nutricionistas, a educação nutricional inserida no projeto pedagógico escolar, o respeito à diversidade cultural, a estratégia democrática de gestão e fiscalização, o senso de coletividade e a sua influência no ambiente societal como um todo, o tornam um importante objeto de estudo e análise no campo organizacional da administração pública.

A publicação da Lei 11.947 exige a inclusão da agricultura familiar no escopo das compras institucionais. Com isso, a necessidade de uma (re)organização da produção agropecuária local é fundamental para que o propósito desse eixo do programa seja atingido sob pena de perder o direito aos repasses federais à merenda escolar. Sendo assim, o problema de pesquisa que propõe a investigar é: como procedeu a (re)organização do campo no município de Gramado para o atendimento ao PNAE? O objetivo do estudo é analisar a trajetória do município no que



competem a (re)organização do campo devido inclusão da agricultura familiar ao escopo de fornecimento de alimentos ao PNAE, ao adotar a Lei 11.947/2009, verificando os efeitos surgidos a partir da nova configuração do campo.

O programa mostra-se fundamental por servir como instrumento para assegurar os níveis segurança alimentar e nutricional, como forma de fomentar a realocação alimentar, necessária no auxílio ao desenvolvimento sustentável, e como forma de promover o desenvolvimento econômico local. Mais especificamente, os dados da pesquisa revelam que há uma notável dificuldade dos municípios em cumprir a determinação de aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar local. Em 2016, dos 5.360 municípios atendidos pelo PNAE, apenas 43% cumpriram essa exigência da lei, esse percentual era de apenas 27% em 2011(FNDE, 2018b). Esse dado revela que a capacidade de desenvolvimento existe, basta que sejam desenvolvidos mecanismos que auxiliem de fato a promoção da organização agropecuária regional e promova o envolvimento eficiente e eficaz dos diversos atores sociais locais responsáveis pelo processo. Portanto, o estudo voltado a captação de elementos que contribuíram para a reorganização do campo em um determinado município, mostra-se uma contribuição direcionada ao propósito de aprimoramento da gestão dessa política pública.

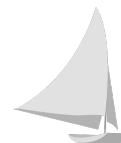
Inicialmente, é apresentada a evolução histórica, as principais características do programa e sua normativa legal. Em seguida, pontua-se a metodologia de coleta e tratamento dos dados. Posteriormente, caracteriza-se a área de estudo, bem como, descreve-se a trajetória do PNAE no município. O artigo finaliza com a conclusão sobre os resultados apresentados, as limitações e oportunidades futuras de pesquisa.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar

O PNAE representa uma política que tem suas origens nos esforços governamentais contra a fome e à desnutrição no país. Explica Peixinho (2013, p. 910) que a primeira medida tomada pelo governo neste sentido foi a implementação, em 1940, do salário mínimo e a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) destinado à melhoria dos hábitos alimentares do trabalhador. Tal política pode ser considerada a primeira política pública de alimentação do país. Em 1945 criou-se a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) e em 31 de março de 1955, foi assinado o Decreto nº 37.106, que instituiu a Campanha de Merenda Escolar (CME), considerado o marco inicial do programa, atualmente denominado PNAE.

A partir disso, diversas parcerias e convênios com instituições internacionais de combate à fome e de assistência infantil foram firmados, em 1976 o programa já era financiado pelo Ministério da Educação e gerenciado pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar como parte do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) e em 1979 o programa passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar (FNDE, 2018c). Em 1994 o programa, na qual a gestão e distribuição dos alimentos eram feitos de forma centralizada pelo governo federal, passa a ter controle e gestão descentralizados através de convênios com estados e municípios. Em 1998, o repasse dos valores passou a ser efetuado diretamente, não havendo mais a necessidade de firmar os convênios permitindo maior agilidade ao processo. Neste período o programa já estava sob o comando do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Um grande marco na trajetória do PNAE no Brasil ocorreu com a emissão da Lei 11.947 de 16 de junho de 2009 que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. A Lei ampliou o atendimento do PNAE a toda a educação básica pública ao abranger também o ensino médio e a educação de jovens e adultos. Nos últimos 10 anos (2007-2017), o programa atendeu, em média, em torno



de 45 milhões de estudantes por ano (FNDE, 2018d). A Lei fixou o nutricionista como papel de responsável técnico pelo programa que deve elaborar o cardápio de forma que garanta o equilíbrio e a qualidade da merenda escolar de acordo com a faixa etária, a vulnerabilidade social, bem como, a diversidade étnica, respeitando assim, a cultura local. Além disso, a Lei ampliou o papel dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) e reservou 30% do total do repasse à obrigatoriedade da aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar através de chamada pública.

O repasse de recursos financeiros é feito diretamente pelo governo federal, em 10 parcelas mensais, aos estados e municípios e baseia-se em 200 dias letivos anuais e de acordo com o número de estudantes de cada modalidade, variando entre R\$ 0,53 a R\$ 2,00 por aluno, dependendo do nível escolar (FNDE, 2018e). Com base nos dados disponibilizados pelo FNDE (2018b), a região sudeste é a que recebe maior volume de recursos, em 2016, contou com o recebimento de R\$ 1.463.117, seguido da região nordeste, com R\$ 1.208.260, a sul com R\$ 503.562, a norte com R\$ 412.163 e a centro-oeste com R\$ 295.492.

O controle social do programa é feito pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE) de caráter fiscalizatório que, conforme a Lei nº 11.947/2009, deve ser formado por representantes do Poder Executivo, de entidades de trabalhadores da educação e de discentes, representantes de pais de alunos e representantes indicados por entidades civis organizadas. Além disso o programa conta com a fiscalização do FNDE, Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público.

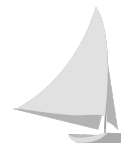
A partir dessa lei é que o fomento à agricultura familiar passa a ser institucionalizado, através da obrigatoriedade de que 30% do valor do repasse oriundo para as aquisições devem ser destinadas a aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar. Conforme Schwartzman et al “o Brasil foi o primeiro país da América Latina e Caribe e da África a aprovar uma Lei de alimentação escolar e a institucionalizar as compras diretas da agricultura familiar para as escolas” (2017, p.2). A compra direta significa a dispensa de licitação para a agricultura familiar, devendo ser a chamada pública o instrumento para compra desses fornecedores.

O programa conta com o apoio dos Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE) que são fruto da parceria do FNDE com as Instituições Federais de Ensino Superior. Os CECANES são unidades de referência criadas para desenvolver ações e projetos de acordo com as necessidades e interesse do PNAE. Atualmente o programa conta com 16 CECANE (REBRAE, 2018) e têm como atribuição capacitar gestores, nutricionistas, conselheiros, agricultores familiares e outros atores envolvidos na execução do PNAE.

Ainda em 2009, ocorre o reconhecimento constitucional do programa, através da Emenda Constitucional nº 59/2009 que trata a alimentação como um dever do estado através do “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”. Em 2010, com a emissão da Emenda Constitucional nº 64, há a incorporação da alimentação como um direito social, tratado no artigo 6º da Constituição Federal brasileira.

Metodologia

O estudo trata-se de um estudo de caso efetuado no município de Gramado, na serra gaúcha, que foi selecionado por apresentar como principal atividade econômica o turismo, ou seja, uma fonte de recursos externa. Esse fato instigou os pesquisadores a verificar como uma atividade como o PNAE, que depende de uma configuração dinâmica de atores sociais locais e depende da área agrícola para que se cumpra a Lei, se desenha e opera na realidade econômica predominantemente urbana do município.



A técnica utilizada na retratação da trajetória do PNAE no município foi a *path dependence*, ou trajetória dependente, na qual alicerça-se a partir da teoria evolucionária de Nelson e Winter (2002), que se preocupa com a descrição e análise de elementos dinâmicos, multidisciplinares e de múltiplos níveis, características essenciais para a descrição da realidade nas ciências sociais. Processos de longo prazo ocorrem através de mudanças progressivas das quais o tempo anterior é determinante para traçar a trajetória subsequente (HOFF, 2011). A variação de elementos que compõe os regimes socio-técnicos (2002, 2004), e as estruturas analíticas das sequências dominantes de análise *self-reinforcing sequences* e as *reactive sequences* de Mahoney (2000) foram consideradas na coleta e na análise dos dados.

A principal fonte de informações foi coletada através de entrevistas semi-estruturadas a atores sociais chaves do processo. Cada entrevistado foi conduzido a abordar, pelo menos, os seguintes pontos: a) história do PNAE no município; b) relato do fluxo do processo antes da Lei 11.947, durante a fase de transição e após a organização do processo no que tange a aquisição da alimentação escolar; c) eventos considerados como propulsores à aquisição da agricultura familiar; d) entraves históricos e atuais do processo; e) ações implementadas para o aprimoramento do fluxo; f) perspectivas futuras; g) as percepções sobre os efeitos gerados pelo programa na comunidade local. Além das entrevistas, efetuou-se a análise de documentos fornecidos pelos entrevistados.

As entrevistas ocorreram entre junho e outubro de 2018 envolvendo 18 pessoas. Entre eles, servidores vinculados a Secretaria Administrativa (área de compras e licitações), Secretaria da Educação (incluindo nutricionistas e setor contábil-financeiro) e Secretaria da Agricultura do município, EMATER local, produtores locais, diretores e professores de escolas e membros do CAE. Além de visitas ao CECANE da UFRGS, cujo o atendimento é voltado aos municípios Gaúchos. Além das entrevistas, efetuou-se a triangulação de dados (FLICK, 2009) com a análise de documentos internos do processo fornecidos pelos entrevistados e da página eletrônica da prefeitura do município, documentos externos como informações prestadas pelo FNDE e pelo CECANE/UFRGS.

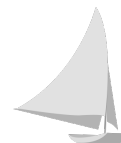
Área do Estudo

Gramado é um município da serra Gaúcha que se localiza na região sul do Brasil, no estado do Rio Grande do Sul. Atualmente, possui 35.875 mil habitantes (IBGE, 2017) e fica a, aproximadamente, 120 quilômetros de distância de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul. A principal atividade econômica da cidade é o turismo que representa 64% da arrecadação do município.

O recurso do PNAE atendeu em 2018, em média, 5.098 alunos distribuídos em 28 escolas, sendo que 33% permanecem na escola em turno integral, o que significa o serviço de 4 refeições por dia letivo. Atualmente o município dispõe de 48 merendeiras atuando no recebimento e preparo dos alimentos.

Em virtude da natureza turística do município, as escolas recebem alunos imigrantes de diversas localidades e origens sócio econômicas e culturais distintas que fazem com que o perfil dos discentes variem a cada ano. Estima-se que aproximadamente 10% dos estudantes dependem da alimentação fornecida pelas escolas como fonte primária para sua nutrição diária, a maioria, alunos da educação infantil. A prefeitura mantém em funcionamento uma escola que abriga alunos da creche e educação infantil que funciona com horário estendido e nos finais de semana para suprir a necessidade das famílias que trabalham envolvidas com o turismo.

O investimento recebido pelo FNDE em 2017 foi de R\$ 454 mil, porém, o custo com alimentação escolar pelo município, considerando apenas a aquisição com alimentos, foi de R\$ 1.800 mil, ou seja aproximadamente 396%. A expressão “aqui alimento não falta” foi relatada



pela maioria dos entrevistados, ou seja, garantir a segurança alimentar dos estudantes é uma das principais preocupações da gestão municipal nos últimos anos.

Diante da caracterização do município, parte-se para a análise das condições antecedentes que determinam a conjuntura atual do município no que tange a alimentação escolar. Serão apresentadas as condições históricas, os momentos críticos e as ações disruptivas que oportunizaram as mudanças na direção do cumprimento das diretrizes do programa e a estabilização do processo.

A trajetória da produção agropecuária local

Para compreender a conjuntura atual e o nível de transformação gerado no município oriundo da necessidade da aquisição da agricultura familiar para a merenda escolar, retroage-se à década de 1980, em que a área rural do município era dominada pela produção de fumo. Quando a sede de uma grande empresa fumageira saiu da região, gerou um desestímulo à produção rural local tendo como consequência um grande êxodo rural. Não havia uma estratégia política para a permanência dos agricultores no campo, inclusive, ocorreram inúmeras vendas de propriedades rurais que acabaram virando sítios de lazer. A pequena produção existente era vendida a atravessadores que transacionavam a mercadoria à Central de Abastecimento (Ceasa) de Porto Alegre, principal fonte de abastecimento do mercado local.

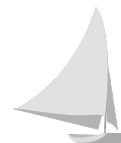
Apenas em 1990, com o objetivo de desenvolver e promover a integração do ambiente rural ao ambiente urbano, estabelece-se no município a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER). Nessa época o acesso do homem do campo aos mercados urbanos era praticamente nulo na região. A instituição desempenhou, e ainda desempenha, um papel fundamental no desenvolvimento rural do município e representa o principal elo de ligação entre os pequenos agricultores, o governo e a comercialização local.

Ao longo dos anos foram criadas algumas ações que visavam o desenvolvimento e a valorização da área rural da região como a inserção de produtos locais nos mercados da região, o incentivo ao desenvolvimento de agroindústrias e a criação da Festa da Colônia (atualmente em sua 28ª edição). A festa volta-se à valorização dos costumes dos colonizadores através da integração entre o homem do campo e o turista. Essas ações, importantes para dar início ao processo de desenvolvimento, não foram suficientes para alavancar de fato a produção agropecuária da região.

Nos anos 2000 já haviam se desenvolvido as primeiras agroindústrias, de suco de uva e doces cremosos, que forneciam à merenda escolar via licitação, pois era um mercado pouco procurado pelas grandes indústrias por apresentarem maior custo, principalmente em virtude do frete. Neste mesmo ano, foi criado o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) pelo FNDE. No município de Gramado, a primeira gestão do CAE contava com filhos de agricultores locais, porém, em razão de dificuldades encontradas pela gestão municipal sobre questões operacionais de viabilização da compra da agricultura familiar, não foi o suficiente para impulsionar a reorganização do campo.

Este cenário representa o panorama das condições antecedentes à Lei no município. O surgimento da Lei em 2009 não contribuiu de imediato para que as aquisições da agricultura familiar ocorressem. As aquisições para a merenda escolar eram feitas via licitação de mercados do município e de municípios vizinhos. Entraves de diversas naturezas dificultavam o envolvimento da agricultura familiar, especialmente fatores ligados à produção, a gestão e ao preparo da merenda, que marcam a conjuntura crítica da trajetória do PNAE no município.

Preços praticados pouco atraentes é um dos fatores provocadores de desestímulo dos agricultores locais a fornecer alimentos à merenda escolar, especialmente pelo sistema de entrega ponto a ponto. As escolas rurais por exemplo, são as mais longínquas e as que possuem menos alunos, fazendo com que o produtor se desloque até elas, em alguns casos, arcando com



o custo de pedágio, para entregar pouca quantidade de alimento. Além disso, muitos agricultores não possuíam as condições de produção e sanitárias mínimas exigidas para o fornecimento e apresentavam pouca diversidade de alimentos e em pouca quantidade. Questões climáticas dificultaram o processo, pois Gramado localiza-se numa região serrana em que o frio é rigoroso e no auge do verão, em que há viabilidade para o escoamento da produção, coincide com o período de férias escolares em que não há consumo de merenda escolar na maior parte das escolas.

A forma com que a área de compras do município se estruturava também não contribuía para o sincronismo necessário ao andamento do processo. Em relação ao preparo, as merendeiras ofereciam resistência em manipular e preparar a alimentação escolar com produtos locais. Apesar de muitas merendeiras terem suas origens na área rural e, muitas vezes, pertencerem a família de pequenos agricultores, havia preferência por alimentos industrializados em relação aos coloniais.

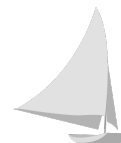
Esse panorama crítico desencadeou sequências reativas de ações à persistência estrutural vigente o que provocou uma reação gradativa a este cenário. Algumas ações podem ser pontuadas como responsáveis por alavancar a reconfiguração do campo e do fluxo do processo de aquisição da merenda escolar. Apesar de tais ações iniciarem apenas em 2012, elas somente foram implementadas devido ao marco legal de 2009.

Pode-se considerar como marco inicial da reação do município em direção à aquisição de alimentos da agricultura familiar, uma articulação entre EMATER local e secretarias de agricultura e educação da prefeitura, que culminou em um treinamento às merendeiras das escolas a respeito de práticas culinárias com a utilização de alimentos oriundos da agricultura local. O treinamento trabalhou possibilidades de uso dos produtos locais, fomentando alimentação alternativa, como o uso do talo de beterraba em receitas e sucos naturais feitos com leguminosas. Esse fato despertou um maior interesse dos atores sociais envolvidos em relação à gestão do PNAE e em relação ao potencial dos produtos locais.

A consolidação do agroturismo, especialmente no ano de 2013, foi um dos fatores que fortaleceu o desenvolvimento e a valorização dos produtos e da agricultura locais. A partir de desse ano o Ministério do Turismo por meio do programa “Talentos do Brasil Rural” capacitou empreendimentos da agricultura familiar para incluir produtos de fabricação caseira e serviços no circuito turístico. Esse programa foi responsável por criar passeios turísticos que auxiliaram o desenvolvimento da zona rural do município, como: O Quatrilho, Tour no Vale, na linha 28, e Raízes Coloniais, pela linha Bonita e Linha Nova. Além de visitas diretas às famílias em suas propriedades rurais como família Grings, Lazaretti, Ramm, Foss, entre outras²².

Outra ação disruptiva foi a atuação do CECANE da UFRGS no ano de 2014 com a promoção do encontro “Qualificação de Atores na Perspectiva da Implantação do Artigo 14 da Lei 11.947/2009”. A ação baseou-se na prestação de assessoria técnica e operacional aos atores que participam do processo de aquisição dos produtos da agricultura familiar para o PNAE em municípios do Rio Grande do Sul, no qual participou o município. O CECANE reuniu todos os atores sociais para explicar e auxiliar na sincronização das atividades, entre elas, o estabelecimento cronogramas e demais atividades que auxiliam na viabilização da compra da agricultura familiar. Esta ação também foi fundamental para a orientação e esclarecimento da forma com que se deve manejar os recursos entre as contas contábeis e prestar contas no sistema eletrônico do FNDE, pois, por exemplo, apesar de Gramado comprar efetivamente da agricultura familiar, na prestação de contas do município o valor declarado foi zero nos anos de 2012 e 2014.

Outro fato que se pode pontuar como determinante, foi o desenvolvimento pela gestão municipal 2013-2016 de um plano de ação na concentração esforços e investimentos para a promoção e desenvolvimento da agricultura local da região. Tal projeto, chamado “Gramado Colônia”, envolveu a secretaria da agricultura, a secretaria da fazenda e do meio ambiente, em



conjunto com a EMATER, visando ampliar o auxílio à agricultura familiar e o desenvolvimento da produção rural pela agregação de valor às matérias-primas. Ao aderirem ao programa, os produtores recebem incentivo para a formalização dos empreendimentos e apoio para divulgação e comercialização dos produtos. O município também tem autorização para custear projeto arquitetônico de regularização ou construção, Plano de Prevenção Contra Incêndio – PPCI, laudos de licenciamento ambiental, assessoramento técnico e tecnológico, e boas práticas de manipulação. Devido sua importância, o projeto foi premiado em nível estadual e nacional e posteriormente reconhecido internacionalmente. Em dezembro de 2017 foi institucionalizado pela lei municipal nº 3.603. O programa contribuiu para a abertura de agroindústrias de bolachas, mel, doces cremosos, embutidos, pães e cucas e sucos. Com isso, houve um aumento no consumo desses alimentos chamados “coloniais” devido ao desenvolvimento desses estabelecimentos que fornecem ao PNAE e a outros mercados.

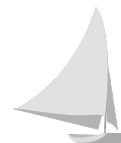
O Programa Estadual de Agroindústria Familiar (PEAF), criado pelo Decreto Estadual nº 49.341 de 5 de julho 2012, também facilitou o desenvolvimento das agroindústrias locais sendo muitas vezes utilizado, com o auxílio da EMATER, pelas famílias da região em conjunto com o projeto Gramado Colônia. O PEAF oportuniza linhas de crédito aos agricultores familiares com juros mais baixos, amplia a participação dos agricultores familiares no PAA e no PNAE, oferece serviços de orientação para regularização sanitária e ambiental com a disponibilização de perfis agroindustriais, *layout* de rótulos, entre outros, disponibiliza novos espaços de comercialização local e também apoia feiras de expressão regional, estadual e nacional, auxilia na organização dos agricultores familiares em estruturas associativas e cooperativas.

Figura 1 – Sequências de ações reativas à conjuntura estrutural vigente



Fonte: Dados da pesquisa.

Estas cinco ações são as consideradas responsáveis pela reorganização do campo no município viabilizando a aquisição institucional de alimentos para o PNAE (figura 1). As ações dessa sequência reativa desencadearam uma série de efeitos de aprimoramento no meio rural no que tange questões ambientais, de produção e sanitárias. O PNAE serviu como um forte argumento para que as ações ocorressem e fossem aderidas pelos agentes. Observa-se esses efeitos de desdobramentos através de ações como: a criação e adoção das Boas Práticas Agrícolas (BPAs) decorrentes do trabalho desenvolvido pela EMATER e secretaria da agricultura do município junto aos agricultores, tendo como consequência a construção de *packing house* nas propriedades rurais, especialmente nas que forneciam ao PNAE; ações



educativas de descarte de resíduos da propriedade, combate à erosão do solo e manejo da água promovendo o desenvolvimento da responsabilidade ambiental e sanitária; o incentivo a produção responsável com a utilização do nível mínimo de agrotóxico e adubação química ou da produção totalmente orgânica.

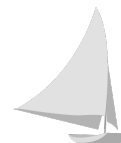
As ações dessa sequência reativa desencadearam uma série de efeitos de aprimoramento no meio rural no que tange questões ambientais, de produção e sanitárias. O PNAE serviu como um forte argumento para que as ações ocorressem e fossem aderidas pelos agentes. Observa-se esses efeitos de desdobramentos através de ações como: a criação e adoção das Boas Práticas Agrícolas (BPAs) decorrentes do trabalho desenvolvido pela EMATER e secretaria da agricultura do município junto aos agricultores, tendo como consequência a construção de *packing house* nas propriedades rurais, especialmente nas que forneciam ao PNAE; ações educativas de descarte de resíduos da propriedade, combate à erosão do solo e manejo da água promovendo o desenvolvimento da responsabilidade ambiental e sanitária; o incentivo à produção responsável com a utilização do nível mínimo de agrotóxico e adubação química ou da produção totalmente orgânica.

O desencadeamento das ações reativas em conjunto com investimentos diretos na produção local gerou, ao longo do tempo, reflexos consideráveis na capacidade de fornecimento à alimentação escolar. Conforme dados da EMATER local, a evolução no número de DAPs que fornecem ao PNAE evoluiu de 3, em 2012 quando iniciadas as ações efetivas, passando a 44 em 2017. Em termos de valores, representa uma evolução de aquisição institucional da agricultura familiar para o PNAE de R\$ 12 mil à 497,3 mil, respectivamente. Atualmente existem no município em torno de 500 famílias no campo e 90 famílias proprietárias de agroindústrias.

O fornecimento para o PNAE conta com 31 estabelecimentos entre agricultores familiares e pequenas agroindústrias locais responsáveis pelo fornecimento de 73 produtos como hortaliças, legumes e frutas, leite, queijo, iogurte, doces cremosos de frutas (geleias e chimias), mel, biscoitos e massas caseiras, chás e temperos. A variedade de produtos decorre da atuação da EMATER em relacionar os produtos constantes nos cardápios em que não há oferta na agricultura familiar local, mas que há condições de cultivar ou de se produzir na região. Essa demanda é apresentada aos agricultores e verifica-se as possibilidades de cultivo. Alguns produtos, apesar de haver possibilidade de inclusão no escopo da produção local, como a maçã, pêssego e uva, necessitam estufas e câmaras para armazenagem fora de época que demandam rede elétrica trifásica, inexistente em alguns locais da zona rural.

Como estratégia para garantir a manutenção dos produtores no campo e a promoção do desenvolvimento econômico e social, o PNAE é utilizado como ponto de partida para fomentar o interesse dos agricultores em praticar uma produção sustentável e aprimorar seus meios de produção. Os agricultores que fornecem ao PNAE são os que recebem prioridade nas ações desenvolvidas pela EMATER em conjunto com a secretaria da agricultura. Com a atenção voltada a estes produtores, o grupo de produtores que não participam do programa solicitam e interessam-se pelas ações desenvolvidas e acabam as adotando essas práticas em suas propriedades. Como um efeito cascata, dissemina-se o desenvolvimento de toda produção rural da região em virtude do PNAE.

Como exemplos de resultado dessas ações, pode-se pontuar a criação da agroindústria de laticínios e de biscoitos, que foram criadas em virtude da necessidade de consumo pela merenda escolar. Produtores de grãos como amendoim e feijão, e produtores de aipim, possuíam produção apenas para vendas diretas e, em virtude do fornecimento ao PNAE, passaram a incrementar sua produção e aumentaram significativamente sua escala de produção abrangendo o fornecimento a outros mercados. Atualmente apenas em torno de 15% fornecem exclusivamente ao programa.



Apesar da notável reorganização do meio rural em virtude do PNAE, ainda há alguns entraves na região. Há no município um grupo de produtores orgânicos, como os de tomates e morangos, que vendem toda a produção de forma direta, não possuindo volume suficiente para fornecer ao PNAE. Segundo os produtores, a produção orgânica depende da contratação de mão de obra, que se apresenta escassa no campo. Outros produtores, apesar de produzir alimentos orgânicos, não possuem certificação alegando a burocracia como o maior entrave.

Sob a ótica dos agricultores não orgânicos observa-se que os mesmos se encontram satisfeitos, de modo geral, com o fornecimento ao PNAE. Relatam que o valor praticado é justo e compatível com a produção. Porém consideram como os principais fatores limitantes ao fornecimento institucional, a logística ponto a ponto, o baixo valor da DAP e a escassa mão de obra no campo, que limita o aumento no volume da produção. O valor de R\$ 20 mil por ano por produtor, muitas vezes, não supre a demanda anual por determinados alimentos. Observou-se a ocorrência de emancipação de jovens agricultores aos 16 anos para que possam obter a DAP, permitindo, assim, manter o fornecimento do ano. Como desdobramento dessa emancipação, o êxodo rural dos jovens agricultores é evitado.

Conclusão

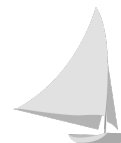
Com o objetivo de retratar a trajetória do município no que compete a organização do campo devido inclusão da agricultura familiar ao escopo de fornecimento de alimentos ao PNAE, o estudo permitiu apresentar o panorama histórico da zona rural do município de Gramado, bem como, pontuar os fatores críticos que dificultavam a reorganização do campo. Ações disruptivas moveram o município no caminho do aumento progressivo nas aquisições de alimentos provenientes da agricultura familiar e, apesar de alguns entraves encontrados no processo, geraram efeitos positivos rumo ao desenvolvimento sustentável local.

Observou-se que as ações disruptivas que culminaram na reorganização do campo surgiram de iniciativas articuladas entre a prefeitura do município, a EMATER local e o CECANE da região. Políticas estaduais como, no caso, o PEAf, o envolvimento do ministério do turismo, foram intervenções conjunturais fundamentais para a alavancagem do processo. O interesse em fazer se cumprir o mínimo exigido da compra de 30% da verba do PNAE de alimentos provenientes da agricultura familiar de todos esses atores é que promove o sincronismo do processo.

Apesar de alguns entraves ainda dificultarem o pleno funcionamento do programa quanto seus objetivos, como, o valor da DAP, a dificuldade na obtenção da certificação orgânica, a escassa mão de obra no campo, entrega ponto a ponto, pode-se inferir que o PNAE foi responsável pela melhora na qualidade de vida na zona rural do município, representando um importante instrumento de fortalecimento da agricultura local, além de proporcionar melhora na qualidade da merenda escolar servida. Cabe salientar que, atualmente, a prefeitura desenvolve um estudo para a construção de uma central de abastecimento para contribuir com a melhora do processo no que tange a entrega ponto a ponto.

Alguns entraves aqui encontrados, já eram pontos de discussão desde a implementação da Lei. Conforme estudo de Schwartzman et al. (2017), em 2012, gestores responsáveis pela elaboração do projeto de lei que culminou na Lei 11.947, já colocavam que o baixo limite de venda por Declaração de aptidão seria um dos fatores desfavoráveis para a implementação das compras da agricultura familiar, bem como problemas de logística relacionados às entregas dos produtos e a dificuldade de oferta de uma pauta de produtos diversificadas na qualidade, regularidade e qualidades necessárias para suprir o programa.

Incentiva-se a elaboração de estudos de caso semelhantes a esse, em diferentes contextos brasileiros, pois suas experiências podem ser utilizadas para que outras localidades aprimorem a eficiência do programa, contribuindo, assim, para o desenvolvimento sustentável do país.



Referências

- Brasil. Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. **Diário Oficial da União** 2009; 17 jun.
- FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa** (3a ed., J. E. Costa, Trad.). Porto Alegre: Artmed, 2009.
- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE).
- PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE). 29 de março de 2018.
- Referência na ONU, Programa Nacional de Alimentação Escolar Completa 63 anos.** Disponível em: <portal.mec.gov.br/busca-geral/384-noticias/fnde-1801140772/62281-referencia-na-onu-programa-nacional-de-alimentacao-escolar-completa-63-anos>. Acesso em 08 ag. 2018(a).
- _____. **Dados da Agricultura Familiar: Aquisições da Agricultura Familiar no período de 2011 a 2016.** Brasília/DF, 2018. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agriculturafamiliar>>. Acesso em: 29 out. 2018(b).
- _____. **Histórico PNAE.** Disponível em: <fnde.gov.br/programas/programas-suplementares/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>. Acesso em 30 jul. 2018(c).
- _____. **Dados Físicos e Financeiros.** Disponível em: <fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-fisicos-e-financeiros-do-pnae>. Acesso em: 31 out. 2018(d).
- _____. **Sobre o PNAE.** Disponível em: <fnde.gov.br/programas/programas-suplementares/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>. Acesso em 31 jul. 2018(e).
- GEELS, F. W. Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study. **Research Policy**, n. 31, p. 1257- -1274, 2002.
- GEELS, F. W. From sectoral systems of innovation to socio-technical systems insight about dynamics and change from sociology and institutional theory. **Research Policy**, v. 33, n. 6-7, p. 897-920, 2004.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 01.07.2017.** Disponível em: <ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2017/estimativa_dou_2017.pdf>. Acesso em 02 de setembro de 2018.
- HOFF, D. A história importa : proposta de estrutura analítica para o estudo de path-dependence. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 7-30, jun. 2011.
- MAHONEY, J. Path dependence in historical sociology. **Theory and Society**. n. 29, p. 507-548, 2000
- NELSON, R.; WINTER, S. Introduction. **A evolutionary theory of economic change.** Cambridge: Harvard, 1982.
- PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 909-916, 2013.
- REDE BRASILEIRA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (REBRAE). **Centros Colaboradores.** Disponível em: <https://rebrae.com.br/centros-colaboradores/>. Acesso em 01 nov. 2018.
- SCHWARTZMAN, F., *et al.* Antecedentes e Elementos de Vinculação do Programa de Alimentação Escolar do Brasil com a Agricultura Familiar. **Cad. Saúde Pública**, v. 33, n. 12, 2017.